

CA 1
HW82
-79 T55

3 1761 11556811 5


Toward a National Policy on Fitness and Recreation

Iona Campagnolo
Minister of State
Fitness and Amateur Sport



Government of
Canada

Gouvernement du
Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115568115>

Canada Dept of National Health & Welfare

Government
Publications

3 Fitness & Amateur Sport Branch

4 Miscellaneous publication

CAI
HW 8
- 79 T

Toward a National Policy on Fitness and Recreation

A Discussion Paper

Minister of State for Fitness and Amateur Sport



© Minister of Supply and Services Canada 1979

Cat. No. H 93-47/1979

ISBN 0-662-50270-1

An Invitation to a National Discussion of Fitness and Physical Recreation in Canada

Minister's Statement

Recreation in Canada is a patch-work quilt.

It covers a wide sphere of activities—from art to zoology.

No one single umbrella agency covers the wide variety of activities undertaken at local, regional, provincial and national levels.

No one single level of government or private organization can claim complete primacy in the field of recreation as expressed in its many forms—pure recreation, physical recreation, culture, hobbies, diversions, etc.

Recreation can be something for the mind and it can be something for the body. Or, it can be both at the same time.

Voluntary agencies, individuals and governments are all involved in the field.

There does exist a compelling need to fit these many patches into a normal quilt—not a scatter quilt of duplication and overlapping programs.

Common sense identifies this need. Economics demand it.

The Fitness and Amateur Sport Branch of the Federal Government is merely acting as a catalyst in bringing a discussion of the problems of fitness and recreation to the fore.

My Branch has only limited jurisdiction and involvement. Indeed, nowhere in the Fitness and Amateur Sport Act does the word “recreation” appear.

My mandate from Parliament is to “encourage, promote and develop fitness and amateur sport.”

A corollary of this mandate is involvement in the physical side of recreation.*

As a result of the current study of recreation, my Branch is prepared to implement certain in-house changes which should result in a re-definition and refinement of our role, and a closer examination of our mandate.

This review also equips us better to convey to other recreation jurisdictions, the thinking of individuals, organizations and provincial and municipal governments.

It is not the intention of my Branch to intrude.

Our sole intention is to act as a clearing house for the various commentaries on the state of physical recreation in Canada.

The Fitness and Amateur Sport Branch is prepared to act as catalyst, with the consent of the provinces and recreation organizations.

We do not suggest a definitive national policy for fitness and recreation. We can only hope to play the role of partner in enabling this to happen. We can, however, serve as a focal point around which future discussion will be encouraged and stimulated.

The Federal Government has long realized the need for a coordinated approach to recreation.

Various government departments are cooperating to assess federal involvement and to identify and eliminate areas of program conflict or overlap.

It has been suggested that a catalogue be created of all recreation related programs of the multitude of federal agencies involved one way or another in recreation programing.

This catalogue would be compiled, distributed and up-dated regularly.

The views expressed in this Discussion Paper are not, therefore, dogma or gospel. They seek to present the current views of provinces, voluntary organizations, interested individuals, municipalities and the Federal Government.

They are views intended solely to promote a national debate, a national consensus on physical recreation and fitness in Canada.

Iona Campagnolo
Minister of State
Fitness and Amateur Sport

* Henceforth, throughout this Paper the term “recreation” may be used synonymously with the term “physical recreation”.

Introduction

This Discussion Paper attempts to establish a cohesive framework of guidelines, roles, strategies and basic structures for the eventual formation of a national policy on fitness and recreation.

The basic tenets of any such national policy are:

- 1, the volunteer is indispensable;
- 2, recreation services can best be provided by those agencies closest to the people being served;
- 3, the collective responsibility of governments should be to strengthen those agencies.

If a national policy is to emerge, there is an urgent need for an orderly, cooperative, coordinated approach among all levels of government.

The Federal Government accepts its role as supportive to provincial governments so that the provinces may more fully recognize their responsibility to support and strengthen the capacity of municipal governments and voluntary organizations to stimulate, mobilize and support community recreation development.

Within this framework, some fundamental federal policies, as they affect fitness and recreation, have been identified.

A coordinating mechanism has been identified and proposed.

Better coordination of the Federal Government's position in fitness and recreation can only result in better service to the provinces and their constituent municipalities.

Better coordination and communication will develop more productive intra- and inter-governmental relationships.

Certain "target groups" within the Canadian population will continue to be aided in a "special" way.

The basic areas of governments' responsibilities will have been better defined.

In times of fiscal restraint it is even more pressing to make better use of existing resources, to avoid duplication and overlapping, to reap a greater return on the dollars invested in fitness and recreation.

A national policy will become a reality only if all levels of government cooperate to confirm and implement complementary objectives, policies and procedures.

"It is the overall feeling of this Department that a national policy on recreation is essential and

imperative. It is also our opinion that the Federal Government should be commended for the way the policy is being developed.

"All too often these types of policies which affect a large majority of Canadians, are imposed arbitrarily by higher levels of government. By involving the various provincial departments, the net result is not only more satisfying, but also more in line with the views of the general public and the people associated with delivering recreation programs at the community level."

Government of Nova Scotia¹

Recognizing the pressing need for bilateral consultation and agreement, the Minister of State for Fitness and Amateur Sport commenced a nationwide fact-finding process in January, 1978.

A committee of officials from across Canada was selected.

Existing resource material was compiled and analyzed. This included papers and proceedings from national and international conferences and papers and proceedings from national meetings of Provincial Cabinet Ministers Responsible for Recreation.

Meetings were held in the capital cities of each province and territory, inviting the widest possible input from provincial governments, community organizations, municipal recreation departments and interested individuals.

National organizations involved in recreation were invited to submit their views.

A total of 165 oral and written presentations were received from individuals, provincial governments, municipal governments, provincial and national organizations.

These views were distilled into a Discussion Draft—"Towards a National Policy on Recreation"—which received wide circulation.

A national discussion on fitness and physical recreation was thus initiated under federal initiative but

¹ Nova Scotia Department of Recreation, Submission dated September 7, 1978 in response to Fitness and Amateur Sport Canada's "Discussion Draft Towards a National Policy on Recreation—June 30, 1978".

in consultation and cooperation with the provincial and territorial governments.

"The present (June, 1978) draft of the Federal Government's green paper on recreation promises to be an important milestone in the development of recreation in Canada, and offers a sound framework around which productive discussion concerning recreation can take place."

—Response to Discussion Draft "Toward a National Policy on Recreation" prepared by the Ontario Ministry of Culture and Recreation August, 1978

Alberta reiterated the sentiments of many, including those of the Minister of State for Fitness and Amateur Sport, when it responded: "unilateral development of a national recreation policy by the Federal Government will only serve to fragment the evolution of an efficient recreation system."²

In a letter from the Honourable Grace McCarthy, Minister, Ministry of the Provincial Secretary and Travel Industry to the Honourable Iona Campagnolo dated August 8, 1978, British Columbia followed suit: "no one level of government can unilaterally create a policy for national recreation."

There was almost a general acceptance of the main thrust and recommendations contained in the draft paper.

Several basic principles were underlined by more than one province.

In the aforementioned letter from the Honourable Grace McCarthy of August 8, 1978, British Columbia submitted: "there is a need to encourage individual self-sufficiency and reduce dependency on central government support and funding."

In a letter from Liz Dowdeswell, Deputy Minister of the Saskatchewan Department of Culture and Youth to Peter Lesaux, Assistant Deputy Minister, Fitness and Amateur Sport Canada, dated September 13, 1978, Saskatchewan called on national associations to "accept some responsibility for raising a portion of their own funds." Saskatchewan also referred to recreation as "a bottom-up process" and suggested

that "the development process starts at the community level" and that "a national purpose of recreation be determined as a consequence of Canadian citizens indicating what it is they want and expect in the way of recreation."

Provincial submissions also stressed heavily the very personal nature of recreation.

Ontario's submission of August, 1978 emphasized "the point of view of the individual participant" and called for "participant-centred" recreation rather than "organization-centred." The Ontario reply continued: "... the recreation experience is participant-centred, the individual must be encouraged to pursue recreational objectives within his or her own environment and resources, whether it be alone, within a family setting, amongst friends, in a voluntary group, or in some other community setting."

Saskatchewan volunteered that: "Recreation is a very personal thing and it is upon this basic principle of individual human needs and wants that a recreation policy should be formed."

Another theme which kept recurring was that "the provincial role is pivotal and provinces have the *primary* role in recreation."

Nova Scotia's submission of September 7, 1978 suggested that the "municipal recreation department is the 'primary agent in the public sector'" and warned that "direct involvement at the federal level could, in some cases, become confusing for those municipalities which now work within a particular framework." The Eastern Province also added: "However, if new programs are to be created nationally and delivered at the provincial level, a direct system of communication and information to provincial departments responsible is essential."

In a letter from the Honourable Bob Banman, Minister of Tourism, Recreation and Cultural Affairs dated August 22, 1978, Manitoba submitted: "it should be the prerogative of the province to determine the method by and through which that involvement should take place."

The Yukon Recreation Branch submitted, under a covering letter dated August 16, 1978 from Barrie Robb, Director of the Branch, to Bruce Rawson, Deputy Minister, Health and Welfare Canada, that "since tri-level (federal-provincial-municipal) discussions have

² Letter from the Honourable J. Allen Adair, Alberta Minister of Recreation, Parks and Wildlife to the Honourable Iona Campagnolo dated September 4, 1978.

National Concerns

not taken place since 1972 perhaps consideration could be given to indicating some in the near future.”

In the aforementioned letter from the Honourable Bob Banman, Manitoba disagreed: “The tri-level conference process could create unnecessary and undesirable difficulties. Therefore, with respect, we suggest that it is the responsibility of the province to determine the most appropriate method of involving the municipalities.”

There was some consensus that the Federal Government should continue to fund national organizations.

Nova Scotia’s submission stipulated: “It is a ‘for granted’ concern by the Nova Scotia Department of Recreation that continuation of funding for national organizations remain within the realm of the Federal Government.”

In her aforementioned letter, the Honourable Grace McCarthy maintained: “the Federal Government should retain responsibility for funding all national recreation bodies.”

Phase One on the road to the preparation of this Discussion Paper has thus pointed out an increasing awareness of and concern for the fundamental problems that have constrained the evolution of a Canadian recreation policy.

Few of the problems are new.

They have been identified in a variety of reports, conferences and papers over the past decade.

But there has never before been amassed the evidence of such widespread awareness and concern, coupled with a groundswell of demand for a sense of direction and a practical national policy.

Liz Dowdeswell, Saskatchewan’s Deputy Minister of Culture and Youth, recognizes in her letter of September 13, 1978, “the need for the provinces to develop a recreation policy and a long-range program. But, we suggest that this should be done at all three levels of government. We feel that the national policy should be developed to ensure consistency with the wishes of the people of Canada and that the provinces should not be attempting to fit their policies into a pre-determined ‘national’ or ‘federal’ policy.”

In a recent letter to the President of the Canadian Parks and Recreation Association, the Prime Minister wrote: “I believe recreation services to be the domain of no single government jurisdiction. Recreation is a very personal activity which demands the same recognition, respect and encouragement as is afforded to all other basic social concerns. No one jurisdiction can fully provide for all the recreational services required by the citizen and no jurisdiction can operate effectively without some impact on recreation.

“It is not our intention to extend the Fitness and Amateur Sport Branch mandate beyond athletic activities and fitness. Nevertheless, the Branch will be examining its activities within the mandate, in order to determine whether some should be increased and others decreased.”

“I am in complete agreement with the need for coordinating mechanisms across federal, provincial and municipal programs affecting athletic activity and thereby recreation.”

The Discussion Draft meetings have revealed confusion surrounding federal, provincial and municipal goals and priorities—regional disparities; inflexible programs imposed from on high by senior

governments and lacking in regional and local relevance; poor public sector-voluntary group relationships; problems of urbanization; inadequate and inflexible funding; a disturbing pace of social change; increasing economic restraint; perceived federal intrusion on provincial and local priorities and, in some provinces, uncertainty of support in provincial-municipal relationships.

Each level of government has been praised for some programs.

None has escaped criticism.

The present state of affairs arises from a combination of many factors—jurisdictional uncertainty and conflict; weak interaction between and among governments at all levels characterized by lack of consultation and communication; an ill-defined mandate for recreation at the federal level and the failure of senior governments to recognize and support municipal recreation systems as the primary service agents in the public sector.

The Honourable Grace McCarthy of British Columbia perhaps best expressed the situation in a series of questions in her response of August 8, 1978 to the draft paper on recreation.

“What is an adequate level of recreation opportunity?

“Should this level vary from one geographic area or one social group to another?

“If a community wishes to spend its global budget on sewers alone is there a senior government responsibility to subsidize their recreation opportunities in the interests of equity?

“What specific roles could the private sector play in meeting National Recreation Objectives?

“What justification exists for senior governments to provide additional ‘specialist residual’ programs?

“How can roles like ‘enabler’ and ‘catalyst’ be defined in such a way that they can *be seen* to provide the contribution that you speculate they can make?

“To what degree is new legislation required in the recreation sector? Are there useful models which can contribute to this discussion?”

Given this uncertainty, there is no common ground from which the interaction among all the recreation sectors—public, voluntary, private, industrial and commercial—can develop.

Most of the basic elements of a comprehensive national approach are present but the consultative, cooperative, coordinating elements are absent. The full potential of recreation’s contribution to social development is as yet unrealized and the social fibre of the nation is the lesser for it.

National Objectives

In a more positive vein, there also has been a recurring theme of clearly stated objectives. Viewed individually, they may appear to be simplistic. Approached collectively, they represent a set of tasks demanding complex negotiations, multilateral consultation, and above all, cooperative attitudes and approaches.

Their accomplishment would represent the quantum leap that is necessary to create an effective national program.

- 1, Definition of terms: recreation, leisure, fitness, physical recreation;
- 2, a more understandable description of the nature, scope and national purpose of recreation;
- 3, better clarification of the roles of the individual, organizations and all levels of government;
- 4, the development of clear recreation policy statements by governments at *all* levels;
- 5, establishment of mechanisms to aid consultation, coordination and cooperation;
- 6, provision of adequate financing and procedures;
- 7, increased emphasis on fitness and recreation research policies and their financing;
- 8, improvement in provision of technical assistance and consultation in development of new promotion possibilities;
- 9, development of enhanced programs and leadership opportunities for special target groups e.g. disabled, native people etc...;
- 10, eventual review of legislation.

Definition of terms

1. Recreation

There have been strong expressions of concern or reservations about the limited definition of *recreation as physical activity*, currently adopted by the Fitness and Amateur Sport Branch. This is often incorrectly perceived to be “the Federal Government definition” and it receives widespread criticism and disagreement from all sectors.

The government of the Northwest Territories in a submission from S. M. Hodgson dated August 30, 1978 suggests a definition that would be simple, such as: “Leisure activities which provide us with enjoyment, satisfaction and self-fulfillment.”

Liz Dowdeswell, Saskatchewan’s Deputy Minister of Culture and Youth, suggests recreation “is the sum of all positive experiences engaged in during leisure time to satisfy basic human needs”, or an abbreviated version: “Meaningful leisure experiences.”

She further advances the thesis that the “outcome of physical recreation” is not only “the improvement of physical well-being. Surely there are other easily identifiable possible outcomes such as enjoyment, social growth and mental relaxation.”

Recreation is commonly described as activity. In the minds of many Canadians who presented briefs, it is not the activity but the satisfaction derived through participation in a diverse range of activities that is the essence of recreation experience.

Can recreation then be defined as “an enriching experience which satisfies basic social, psychological and physiological needs through active or passive participation in activities, primarily during leisure time?”

Leisure

No one definition of leisure will find universal acceptance. The term has been defined in various ways, and its meaning has long been the subject of controversy and dissertations.

Is it too simplistic to define leisure as discretionary time?—time in which each individual has the freedom to do as he or she pleases.

Fitness

Concern has been expressed that the term fitness is too narrowly defined as a physical state in the

The Nature, Scope and National Purpose of Recreation

interpretation of the mandate of the Fitness and Amateur Sport Branch. This, it is charged, leads to an equally narrow and unacceptable interpretation of the mandate.

In the Fitness and Amateur Sport Regulations (P.C. 1962-920) fitness is defined as “the state in which a person is able to function at his physical and mental optimum.”

Fitness has been also perceived as a social concept in many of the discussions and in many of the briefs submitted.

A suggestion of a broader definition which recognizes a relationship to recreation is:

“a state in which a person is able to function at his physical, mental and social optimum.”

The relationships between leisure, recreation and fitness can be tied together by a federal promotional maxim used in the early 50’s:

Leisure—the opportunity

Recreation—the medium

Fitness—the goal

Saskatchewan’s Deputy Minister of Culture and Youth further suggests that: “Fitness, as defined here, is the goal toward which all of us in recreation are working. The mandate is to provide a variety of opportunities for physical, social and mental participation. Therefore, the mandate is not fitness but rather recreation opportunities.”

Physical Recreation

Physical recreation is the term ascribed to those experiences derived through sporting or other physical activities pursued for pleasure, and not solely for competitive purposes, which require an expenditure of physical energy and lead to improvement of physical well-being.

To date, only one description of the scope and purpose of recreation has received a national imprimatur. A resolution of the First Conference of Provincial Cabinet Ministers Responsible for Recreation moved in 1974:

BE IT THEREFORE RESOLVED that this conference accept the fact that recreation is a social service in the same way that health and education are considered as social services and that recreation’s purpose should be:

- a, to assist individual and community development;
- b, to improve the quality of life, and
- c, to enhance social functioning.

National goals for health and education have long existed. But what of recreation?

Ontario offers the following in connection with this matter:

“By following an organization-centred approach to health and education, Canada now has a complex and expensive hospital delivery system and school delivery system which threaten to work against the simple health and education needs of the individual. Varied attempts to make these so-called delivery systems more consistent with the human needs which spawned them are presently under way, and under these circumstances it seems questionable to suggest that recreation in Canada should follow the same self-defeating course.”

Response to Discussion Draft “Towards a National Policy on Recreation” prepared by the Ontario Ministry of Culture and Recreation, August, 1978.

Clarification of Roles

We are changing from a work-centred society to one in which people have more opportunities to balance their lives with “meaningful leisure experiences.” These leisure experiences should bring a greater measure of satisfaction and fulfillment.

Whether individually, or as part of a family, church group, social organization, sports club or team, or other special interest group, Canadians find much of the balancing experience through some form of recreational activity.

The nature and quality of the experience of recreation, determines, in large measure, the nature and quality of life styles. The values experienced and demonstrated during leisure reflect the values individually and collectively held.

Recreation is first and foremost a personal matter. Its value rests in its significance to the individual and in the enhancement of community life that results from sharing individual experiences and leadership talents through volunteer efforts.

Enjoyment is a basic ingredient.

But the fundamental values of recreation which give it depth and fulfillment are: the maintenance and improvement of physical well-being; therapeutic benefits to mental health; the growth and development of personality; the easing of social adjustment.

Also inherent is the value derived from the sharpening of skills and appreciations, the whetting of intellectual appetites and the elevation of self-esteem.

The individual is paramount. To benefit from recreation, he or she must be as self-determining as possible.

Support from senior governments and senior organizations must have this tenet firmly established.

This principle is clearly enunciated by the Council of Presidents of Recreation Associations in Ontario:

“... support and cherish the participant, operating at his or her level. The individual Canadian is encouraged to plan and provide for his or herself acting as his or her own leisure resource.”

Recognition of this principle by all concerned will significantly strengthen self-determining organizations and reduce dependency on government for the direct provision of recreation programs. This approach is consistent with the need to concentrate direct

government programs on those essential services which citizens need and are unable to provide for themselves. It is responsive to the current demand to control non-essential spending and hold tax levels down.

The Individual

Each individual should be as self-determining as possible in his or her participation in recreation activities. This requires not only the development and exercise of skills and appreciations as participants but also the sharing of leadership talents and voluntary support in the creation, development and maintenance of self-governing groups.

Community Organizations and Interest Groups

Democracy is built from the bottom up. Self-direction and mutual effort in small scale relations are its building blocks and these should characterize the base upon which the Canadian recreation program flourishes.

The aim of all governments and organizations providing leadership and support should be to increase the capacity for responsible self-direction. Governments at all levels should enable and support community, provincial and national organizations and other groups through their volunteer leaders. Government should not direct or control them.

Voluntary organizations have expressed the conviction that they can often do a better job of providing recreation services than can government. They are closer to people and can be more responsive to needs and aspirations if essential support resources are available to them.

Community recreation consists of the efforts of a host of interest groups, organizations and institutions, encouraged, supported and, where necessary, complimented by municipal recreation departments and other public institutions, including schools, libraries and museums.

It consists of the efforts of hundreds of volunteer community leaders working through scores of volunteer community organizations.

Municipal Government

Faced with an awareness that leisure can be both a

problem and an opportunity, most municipalities have accepted the basic premise that governments share responsibility for the availability of recreation facilities and services.

They have done so because they recognize that, while recreation is a personal concern and an individual responsibility, few, if any, can be totally self-sufficient. The satisfaction of recreation needs requires not only individual effort, but cooperation with others through many kinds of groups and the support of the community through its institutions. The ultimate goal of government support is to ensure adequacy and equitableness within the constraints of fiscal ability.

The problems experienced by municipal recreation departments find similar expression across Canada:

- 1, Financing is not adequate to the demand for services.
- 2, Senior governments have yet to recognize the municipal recreation department as the primary agent in the public sector and often by-pass the recreation department in providing money, programs and other services direct to community groups.
- 3, Municipal recreation department mandates are not broad enough to coordinate the activities of other local government agencies involved in recreation. This inhibits their ability to mobilize the community's resources, exemplified by the widespread unavailability of public school facilities for recreation on acceptable terms.
- 4, Federal and provincial governments need to establish coordinating mechanisms and central focal points for recreation and assistance to alleviate confusion in the search for grants and other assistance from senior levels of government.
- 5, The fundamental role of the municipal recreation department is at question. Should municipal recreation departments be primarily direct programming agencies, or should their role be primarily that of enabler and catalyst?

Provincial Organizations and Interest Groups

These are a multitude of provincial counterparts to community organizations and interest groups. Most are either federations of local bodies, representative of

local bodies, or province-wide organizations having local affiliates. Their role is to encourage, support, stimulate and represent local interests on a province-wide basis, and, in some instances, to regulate and control them. They play a pivotal role in relating local interests through province-wide synthesis to national counterparts. Similarly, they serve as the link which furthers the aims of national organizations.

Provincial and Territorial Governments

The basic role of the province or territory is to assist communities and their organizations, by helping them with financial support and technical assistance (including consultation, resource materials and leadership training) through municipal governments and provincial organizations, to develop their resources and opportunities for recreation.

The provinces and territories, through the deliberations of the National Conference of Provincial Cabinet Ministers Responsible for Recreation (April 1978) claim primacy in the recreation field. To quote from the Provincial Brief on Delineation of Responsibilities in Recreation: "We reiterate that recreation in Canada, in common with other social services, lies within the jurisdiction of the provinces. Each province must be able to establish its own goals and objectives and set its own priorities in the activities it pursues and the programs it develops to meet these objectives." They do not claim sole jurisdiction, however, and recognize a federal role in matters of national and international concern, and in helping the provinces develop basic standards of recreational service within their own objectives.

A Joint-Communiqué by Federal and Provincial Ministers Responsible for Sport, Fitness, and Recreation, issued upon termination of the April 1978 meeting, stated that "provincial governments have primary responsibility in recreation" and the Federal Government "proposes to gradually withdraw from the recreation field. If special cases arise which require federal support, consultation with the provinces will be held."

In claiming primacy of jurisdiction in recreation, the provinces have accepted a far-reaching responsibility.

Coordination of provincial departments and agencies with recreation responsibilities like those at the federal

Fitness and Amateur Sport Branch

level is a continuing and pressing problem, especially for those groups and individuals seeking assistance from their provincial governments. The public generally looks to the provincial recreation ministries as focal points for information and assistance in securing access to recreation services, but improved legislation will be required to permit these ministries to fulfill an effective coordinating function.

National Organizations

The major role and responsibility of national organizations is to unify the efforts of their provincial and local affiliates in developing national goals, to examine national issues and to provide advocacy and leadership toward their resolution, and to develop strategies and structures which lead to the fulfillment of national goals. This often requires a national office, publications, travel expenses, conferences and program funds for leadership training clinics and workshops.

The Federal Government has a strong and continuing obligation to support national recreation and fitness organizations. This has been and continues to be a traditional route of federal funding.

Federal Government

The question of whether or not physical recreation is deemed to be a function of the Federal Government is purely academic. Numerous federal departments and agencies have been identified as having at least a minimal involvement in recreation. These, of course, range in nature and purpose from the provision of recreation programs and facilities for inmates in federal penitentiaries, to the maintenance of trails and security for people using the multitude of National Park resources.

The Fitness and Amateur Sport Branch through Fitness and Recreation Canada perhaps best exemplifies the federal role and interest in physical recreation for, in the current fiscal year, a multitude of associations and agencies receive resource funding of some \$5.5 million.

Historical

The 1961 Fitness and Amateur Sport Act was passed to “encourage, promote and develop fitness and amateur sport in Canada”. It was a response to increasing pressures generated by citizens concerned with the fitness levels of Canadians, the lack of interest in sports and recreation participation and the poor showing by Canadian athletes in international competition.

Initially, the Fitness and Amateur Sport Branch pursued a two-pronged approach in fulfilling its mandate.

On the one side was the Federal-Provincial program dealing with cost-sharing agreements and administered by the Fitness and Amateur Sport Directorate.

On the other side were the grants to national sport and recreation associations, university scholarships and research funds, administered, in the main, by the National Advisory Council on Fitness and Amateur Sport.

In the early years, from 1961 to 1968, the federal posture was reaction to outside proposals rather than direct initiative of programs.

In 1969 a firm of consultants was retained to study recreation, fitness and amateur sport in Canada.

On the basis of findings of this study, two separate directorates—Sport and Recreation—were created within the Fitness and Amateur Sport Branch in 1971.

Sport Canada and Recreation Canada met with an overwhelmingly favourable response from the public and private sectors.

The then Health and Welfare Minister John Munro said:

“The Sport Canada Directorate will be primarily concerned with participation in organized competitive sport at both the national and international levels. The Recreation Directorate will be just as concerned with participation in recreation, physical recreation activities, in research, information gathering, coordinating activities of the various government departments and the academic, provincial, municipal and civic agencies working in the recreation field.

“In effect, the preoccupation with (competitive)

sport overshadows (physical) recreation. This new division should redress this situation. Both will be concerned with meshing the various activities to ensure we meet our overall objectives. Both will be concerned with the values of fitness to be derived through sport and through healthy physical activities."

The mandate

"Active recreation is a necessity for Canadians to achieve optimal mental and physical fitness and to gain the ability to cope with the strains and tensions of modern life. Through such an active life-style, individuals will become more sensitive to their own well-being—joie de vivre and be provided with a true understanding of the joy of effort. Recreation that focuses upon physical activity should be considered as the fundamental mandate of the Fitness and Amateur Sport Branch."

... Excerpt from a letter submitted by the Canadian Association for Health, Physical Education and Recreation (CAHPER)

The Fitness and Amateur Sport Act provides for the Branch "to encourage, promote and develop fitness and amateur sport in Canada."

To achieve this objective, three major thrusts are recognized by the Fitness and Amateur Sport Branch:

- 1, the development of high performance athletes and sport at the national and international levels;
- 2, assistance to national organizations and provincial governments in promoting participation by Canadians in amateur sport;
- 3, assistance to health, education and recreation in promoting awareness of an appreciation for fitness and in improving the ability to provide fitness programs.

It is recognized that each of these three thrusts has unique concerns and unique constituencies.

All three combine to produce the direction of the Branch to meet its prime objectives.

The structure of the two directorates has remained relatively unchanged over the years.

Sport Canada continues to play a major role in the development of national and international calibre athletes.

In 1977, "Recreation Canada" was amended to "Fitness and Recreation Canada" to better align the objectives of the Branch to the growing awareness of the need for leadership and guidance in the fitness area, as well as to reaffirm the interest in and primary responsibility for physical recreation.

This change caused some consternation throughout sectors of recreation interest. The public perception of "Recreation Canada" as the "Federal Recreation Ministry" appeared threatened.

However, the Branch's position was clarified by the Prime Minister in a June, 1978, letter to the Canadian Parks and Recreation Association:

"It is not our intention to extend the Fitness and Amateur Sport Branch mandate beyond athletic activities and fitness. Nevertheless, the Branch will be examining its activities within that mandate, in order to determine whether some should be increased and others decreased. I am in complete agreement with the need for coordinating mechanisms across federal, provincial and municipal programs affecting athletic activity and thereby recreation. We have indeed undertaken to provide such assistance and other services as requested at the Federal-Provincial Conference on Sport, Fitness and Recreation held last April 13 in Montreal. In addition, I would expect Mrs. Campagnolo's Branch to communicate with the federal departments and agencies in order to coordinate an awareness among them and the provinces about the potential impact of their actions on recreation services."

In ensuing months, several interdepartmental meetings and discussions have taken place. The concerns of provinces and recreation agencies with respect to an awareness and caution in the matters of jurisdiction, funding responsibilities and the avoidance of overlap, have been highlighted. Increased sensitivity by Branch staff in this area continues to be underlined.

Fitness and Recreation

The Future

The Branch will continue to promote the values of fitness and physical recreation through every possible vehicle.

To this end, it is proposed that the Fitness and Amateur Sport program functions be altered somewhat to reflect the changing fitness and recreation influences in society, the expressions of other levels of government, and the demands of the recreation constituency as represented through national fitness and recreation-oriented associations.

It is now proposed that the Fitness and Recreation Canada directorate be split into the distinct components-Fitness Canada and Recreation Canada. Both units would draw on existing manpower for resources in their new setting.

Functions of the Recreation Canada Directorate

Recreation Canada's two main functions would be in the areas of federal liaison in physical recreation matters and, in the funding of national recreation-oriented associations, in their national endeavours.

The role of Recreation Canada in the area of recreation funding would mark a simple continuation of the Fitness and Recreation Canada Directorate's present program of funding to national recreation associations to carry out approved projects which are national in scope. This pursuance of resource funding will of course reflect the expressed wishes of Provincial Ministers of April 1978, to the effect that the federal authority discontinue funding of organizations and endeavours which have not a national mandate and/or purpose. As a consequence, we perceive those remaining national organizations and their attendant programs having, therefore, relatively enriched resources.

In its federal liaison role, Recreation Canada (Directorate) would also be responsible for:

- 1, Liaison and communication with federal departments and agencies, with other governments, and with national and international organizations engaged in recreation;
- 2, encouraging joint planning and cooperation

among these governments, federal departments and agencies;

- 3, participating in and providing support to the Deputy Ministers Committee on Sport, Fitness and Recreation, the Interprovincial Sport and Recreation Council and serving to assist the Secretariat to the Federal-Provincial Ministers Conference on Sport, Fitness and Recreation;
- 4, distributing selected information related to recreation, in concert with existing resource centres;
- 5, identifying the agencies and organizations which can undertake activities to promote recreation and encouraging them to adopt suitable strategies for such promotion;
- 6, developing a composite picture of recreation activities at the federal level in Canada;
- 7, identifying and initiating certain national recreation-oriented research.

The primary objective of the Sport Participation Unit is to "increase the participation by Canadians in amateur sport."

A series of activities have been identified and are grouped in five main categories:

1, *Leadership Development*

The major leadership concern is the need for activity leaders or motivators. This objective would be best carried out at the local and provincial levels. The Fitness and Amateur Sport Branch acknowledges the Northwest Territories' submission concerning "the need for the Federal Government's support in the area of leadership development" in the North.

2, *Participation Skill Development*

This activity includes three major projects:

- (a) counselling to national voluntary associations in the area of participation skill development programs;
- (b) initiation of the design and funding for a model of perceptual-motor development programs or projects for specific skills and for specific target population groups;
- (c) initiation of the design for a Sport Skill Award Program for elementary school children.

3, *Facilities and Equipment Development*

To fulfill this function, the Branch will endorse and support the Interprovincial Task Force on Recreational Facilities of the Interprovincial Sport and Recreation Council.

4, *Managerial and Administrative Development*

The factors which led to this objective included:

- (a) the need for technical assistance in many areas of association management;
- (b) the apparent difficulty in adapting the organizational philosophy aimed at high performance development to one which would be more favorable to participation development;
- (c) the expending of human and financial resources for maintenance and housekeeping functions not in pursuit of the association's objectives;
- (d) the clarification of the role of each partner in the volunteer-staff relationship;
- (e) the need for effective planning and evaluation systems and tools.

5, *Marketing and Publicity*

This function could include two major areas:

- (a) counselling to national voluntary agencies in the area of marketing and publicity related to sport participation;
- (b) collaborating on marketing and publicity with other government departments, the provinces and private agencies (such as ParticipAction).

Functions of the Fitness Canada Directorate

The potential of increased physical activity is in the inherent benefits of the activity and in the use of the activity as a vehicle to modify other behaviours.

More obvious benefits include control of body weight, improved body efficiency and appearance, reduction of stress and tension and, most important of all, an overall sense of physical, mental and social well-being.

Not as obvious, but equally important, is the improved outlook on health which often accompanies increased physical activity.

In reviewing the place of physical activity in Canadian society, many suggestions were made about how physical activity opportunities could be improved in everyday circumstances.

Many organizations—government, business, industry, voluntary—have a role to play in ensuring that sufficient opportunities for physical activity exist. Many organizations can ensure that people are sufficiently well informed of the benefits of physical activity, that adequate and varied facilities are available and that there is maximum access to these facilities.

The responsibility for becoming physically active will still remain with the individual.

Federal and provincial governments should act as catalysts in influencing the development of opportunities for physical activity. They should take initiatives which will lead to increased interest in and possibilities for physical activity. Direct programming is best implemented at the local and personal levels.

There is a unique and vital role for the Federal Government in strengthening and linking up the awareness and sensitivity of the traditional health services which have potential to deliver fitness services.

Fitness Canada would operate in three distinctive ways:

- 1, as a coordinator with other groups involved;
- 2, as a catalyst;
- 3, in certain instances as an initiator of specific program areas, in consultation with national organizations and provincial governments, designed to create equitable opportunity for all Canadians.

Specifically, Fitness Canada will undertake the following functions:

1, *Coordination*—

establish and participate in a federal-provincial-municipal forum to establish common fitness related objectives; coordinate and support the use of existing resource centres which can acquire and distribute information on fitness.

2, *Liaison*—

represent Canada's international fitness interests;

maintain regular contact with public, private and professional interests in the fields of fitness and health.

3, *Monitoring*—

develop national fitness standards and norms and monitor the fitness status of the Canadian people; monitor the fitness status of selected groups in Canada, school children, the elderly, national team members and men and women in various occupational classes.

4, *Assistance*—

assist provinces seeking help to develop their capacity to offer responsive fitness programing; assist in stimulating new approaches by identifying and adopting innovative fitness programs developed within and outside of Canada; recognize the need for special assistance for the national recreation needs and norms of the physically and mentally disabled.

5, *Promotion*—

establish a mechanism whereby the federal, provincial and municipal governments may cooperate on joint promotion programs including films, publications, bulletins and other marketing techniques to sensitize public attitudes and approaches towards fitness and other healthy lifestyle behaviours; review with provincial governments to ensure that the principles of consultation, joint promotion and credit agreements are fulfilled.

General

It is important to consider groups selected as special target populations such as native people, children, the elderly and the disabled. The present support program is based on a specific population rather than a special program. This concept should be maintained in order to ensure that opportunities for participation are available to the special groups through the suggested five activity areas, rather than through a special program catering individually to each target population group.

Support to the Disabled

Fitness and Recreation Canada has supported national agencies and associations concerned with the physical activity and fitness needs of disabled Canadians. This thrust has aided in programs of promotion, information, leadership training and organizational skills.

Support to Native People

Fitness and Recreation Canada has long played a special role in identifying and training fitness and recreation leaders within native communities.

Sport Demonstration Program

The Directorate has sponsored a Sport Demonstration Program—a travelling exhibit that is featured at exhibitions, fairs, shopping malls and special community events. The exhibit encourages participation in sports and physical recreation.

More than two million Canadians have seen the demonstrations and participated in the activities.

Canada Fitness Award

This is an incentive award program reaching children 7-17 years of age. The program uses a series of six basic physical tasks to measure physical fitness.

More than five million Canadian school children have been tested in the last decade. This program is being up-dated to recognize metric measurements and to determine if existing testing norms and levels are realistic.

ParticipAction

Virtually every physical activity has been on the upswing since ParticipAction, a private non-profit organization, was founded in 1971.

ParticipAction uses a wide variety of promotion techniques to persuade Canadians that a personal and imaginative recreation program makes fitness an enjoyable possibility. The Fitness and Amateur Sport Branch is a major financial contributor to ParticipAction.

Improved Lifestyles

The Fitness and Amateur Sport Branch has participated in fitness and recreation projects to

Funding

illustrate that improved lifestyles benefit work performance, improve productivity and reduce absenteeism.

The Exercise Break

“The Exercise Break” is encouraging workers to forego the traditional coffee break and use the time to exercise instead.

Exercise Breaks are being successfully introduced in such settings as business establishments, schools and a variety of health care institutions.

It is paramount that there be a prompt and comprehensive review of financial support to national and other associations by Fitness and Recreation Canada.

Such a review will seek to determine to what degree these organizations have a national purpose which wholly, or in part, meets the objectives supported by Fitness and/or Recreation Canada.

The following guidelines have been developed for this review:

- 1, Beginning with fiscal year 1979-80 the Fitness and Amateur Sport Branch will contribute funds only to those national fitness and/or recreation associations currently in place. Such funding will be confined to providing basic costs associated with the fulfillment of the national mandate.
- 2, National associations will be encouraged to raise as much of their financial requirements as possible from memberships, private sources and other governments and organizations.
- 3, Those associations whose projects have been identified as not acceptable for funding by Fitness and Amateur Sport will be assisted in locating support from other areas that can better service their needs.
- 4, There will continue to be discussion with Provincial Ministers, Deputy Ministers and/or Directors regarding the disposition of those associations no longer receiving support from Fitness and Amateur Sport, or those requiring special consideration.

Conclusion

The Fitness and Amateur Sport Branch recognizes the need for in-house review and change where necessary.

The Branch also recognizes it has a partnership role to play with organizations and provinces to ensure Canadians receive the maximum return for their fitness and recreation dollar. Administrative mechanisms in place or required to strengthen this “partnership” will be reviewed.

The Branch is prepared to inaugurate immediate action to more properly carry out its federal mandate as defined by the Fitness and Amateur Sport Act.

It may well be that areas will be found where the mandate, as it presently exists, does not apply.

One of the more significant changes will be to divide Fitness and Recreation Canada into Fitness Canada and Recreation Canada.

The role of Fitness Canada has been defined and its aims and goals will be broadened to give it a more all-encompassing mandate in fitness needs and endeavours of a national character.

Recreation Canada will concern itself with national programs, working towards a better coordination of existing federal recreation programs and supervision of funding to national organizations.

Increased emphasis will be extended to programs for “special target groups” within the Canadian population.

The Branch recognizes that fitness and recreation are not static activities but must be constantly reviewed and updated to reflect the changing needs of society.

Conclusion

La Direction générale de la santé et du sport amateur constate le besoin d'une étude-maison et de changements là où ils s'imposent.

La Direction générale reconnaît également qu'elle doit jouer un rôle de partenaire avec les organismes et provinces afin d'assurer aux Canadiens un maximum de services en retour des fonds consacrés à la santé et aux loisirs. Les méthodes administratives actuelles ou nécessaires pour consolider cette «association» seront étudiées.

La Direction générale est prête à prendre des mesures immédiates pour remplir plus efficacement son mandat fédéral, selon la Loi sur la santé et le sport amateur.

Il se peut qu'on découvre des domaines où le mandat, selon sa définition actuelle, ne s'applique pas. L'un des plus importants changements consistera à diviser Santé et Récréation Canada en deux: Santé Canada et Récréation Canada.

Le rôle de Santé Canada a été défini et ses objectifs seront élargis pour que son mandat soit plus global en ce qui concerne les besoins et activités de condition physique à l'échelle nationale.

Récréation Canada se préoccupera des programmes nationaux, en s'appliquant à améliorer la coordination des programmes fédéraux de loisirs et le contrôle du financement des organismes nationaux.

L'accent sera placé sur les programmes visant «les groupes particuliers» parmi les Canadiens.

La Direction générale a conscience que la santé et les loisirs ne sont pas des activités statiques et qu'elles doivent être constamment révisées et mises à jour afin de refléter l'évolution de la société.

Finances

Il est de première importance de faire immédiatement une étude globale de l'aide financière offerte aux associations nationales et autres par Santé et Récréation Canada.

Cette étude permettra de déterminer dans quelle mesure ces organismes ont un caractère national qui, en tout ou en partie, correspond aux objectifs visés par Santé et Récréation Canada.

A cette fin, les lignes directrices suivantes ont été établies:

1. A compter de l'année financière 1979-1980, la Direction générale de la santé et du sport amateur versera des fonds aux seules associations nationales de santé ou de loisirs déjà établies. Ce financement se limitera aux coûts de base intéressant l'exécution du mandat national.
2. Les associations nationales seront encouragées à financer leurs besoins, autant que possible, grâce aux frais d'adhésion, à des sources privées et à d'autres gouvernements et organismes.
3. Les associations dont les projets n'ont pas été acceptés comme projets à financer par la Direction de la santé et du sport amateur, seront aidées dans leur recherche de financement auprès d'autres secteurs qui peuvent mieux répondre à leurs besoins.
4. Les discussions avec les ministres provinciaux, les sous-ministres et les directeurs continueront quant à la disposition à prendre à l'égard des associations ne recevant plus l'aide de Santé et Sport amateur ou de celles demandant une attention particulière.

de foires, dans des centres commerciaux, et à l'occasion de manifestations collectives spéciales. Le matériel présenté incite à la participation aux sports et aux loisirs physiques.

Plus de deux millions de Canadiens ont assisté aux démonstrations et ont participé aux activités.

Prix canadien de l'efficacité physique

Ce prix est un programme de primes d'encouragement à l'intention des enfants de 7 à 17 ans. Le programme comprend une série de six épreuves physiques fondamentales pour évaluer la condition physique. Plus de cinq millions d'écopliers canadiens ont subi le test au cours de la dernière décennie. Ce programme est en cours de modification afin de refléter les mesures métriques et pour indiquer si les normes et les niveaux d'évaluation actuels sont réalistes.

Participation

Chaque activité physique a virtuellement connu un regain de popularité depuis que ParticipAction, organisme privé à but non lucratif, a été créé, en 1971. Ce programme fait appel à une vaste gamme de techniques de promotion afin de persuader les Canadiens qu'un programme de loisirs personnel et original transforme le conditionnement physique en une occupation agréable. La Direction générale de la santé et du sport amateur constitue l'un des principales sources de financement de ParticipAction.

Amélioration des modes de vie

La Direction générale de la santé et du sport amateur a participé à des projets de santé et de loisirs afin de démontrer qu'un meilleur mode de vie améliore le rendement au travail, augmente la productivité et réduit l'absentéisme.

La Pause exercice

La « Pause exercice » encourage les travailleurs à laisser tomber la pause café traditionnelle et à faire de l'exercice à la place.

L'adoption des pauses exercices a été une réussite dans les entreprises commerciales, les écoles et divers établissements de soins.

3. dans certains cas, en tant que promoteur de domaines précis du programme, en consultation avec les organismes nationaux et les gouvernements provinciaux, conçus pour offrir une chance équitable à tous les Canadiens.

En particulier, Santé Canada devrait assumer les fonctions suivantes:

1. *Coordination*

organiser des discussions ouvertes entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, et y participer, afin de fixer des objectifs sanitaires communs;

coordonner et appuyer l'utilisation des centres d'information actuels qui peuvent réunir et diffuser des renseignements sur la condition physique.

2. *Liaison*

représenter les intérêts du Canada dans le domaine de la santé, au niveau international;

assurer régulièrement une liaison avec les organismes publics, privés et professionnels dans les domaines de la condition physique et de la santé.

3. *Examen*

établir des normes nationales et des critères de santé et examiner l'état de santé des Canadiens; examiner l'état de santé de certains groupes au Canada, écoliers, personnes âgées, membres de l'équipe nationale et hommes et femmes dans divers groupes professionnels.

4. *Aide*

aider les provinces qui veulent perfectionner leurs programmes de condition physique; aider à susciter de nouvelles méthodes en établissant et en adoptant de nouveaux programmes de santé appliqués au Canada et à l'étranger;

constater la nécessité d'offrir une aide particulière pour les besoins et les normes en matière de loisirs, à l'intention des handicapés physiques et mentaux, au niveau national.

5. *Promotion*

établir une méthode par laquelle les gouvernements

aux niveaux fédéral, provincial et municipal pourront collaborer à des programmes collectifs de promotion, comprenant notamment des films, des publications, des bulletins et d'autres techniques de commercialisation, afin de sensibiliser l'attitude et les réactions du public à l'égard de la santé et des autres comportements relatifs à un mode de vie sain;

effectuer des études avec les gouvernements provinciaux pour s'assurer que les principes de consultation, de promotion collective et d'accords de compétence sont mis en pratique.

Généralités

Il est important de tenir compte des groupes définis comme populations particulièrement visées, par exemple, les autochtones, les enfants, les personnes âgées et les handicapés. Le programme d'aide actuel est basé sur une population spécifique plutôt qu'un programme spécial. Ce principe doit être respecté afin de s'assurer que les groupes spéciaux ont la chance de participer grâce aux cinq domaines d'activité proposés, plutôt qu'au moyen d'un programme spécial prévoyant la participation individuelle pour chaque groupe de population visé.

Aide aux handicapés

Santé et Récréation Canada a aidé les organismes et associations, au niveau national, à s'occuper des besoins des Canadiens handicapés en matière d'activité physique et de santé. Cet effort a contribué aux programmes de promotion, d'information, de formation d'animateurs et d'aptitudes organisationnelles.

Aide aux autochtones

Santé et Récréation Canada a longtemps joué un rôle particulier dans le recrutement et la formation des animateurs de santé et de loisirs au sein des collectivités autochtones.

Programme de démonstration des sports

La Direction a parrainé un programme de démonstrations sportives, qui consiste en une exposition itinérante, présentée au cours de spectacle,

programmes de perfectionnement des aptitudes des participants;

b) création et financement d'un modèle de programmes ou de projets de perfectionnement des capacités motrices ou de perception chez les personnes aux aptitudes particulières et dans les groupes particulièrement visés de la population;

c) conception d'un Programme de prix d'aptitudes physiques à l'intention des écoliers.

3. *Perfectionnement des installations et de l'équipement*

Afin d'assumer cette fonction, la Direction générale parraînera et appuiera le groupe de travail interprovincial sur les installations de loisirs du Conseil interprovincial du sport et des loisirs.

4. *Amélioration de la gestion et de l'administration*

Parmi les éléments ayant incité à fixer cet objectif, on retrouve:

a) la nécessité de l'aide technique dans nombre de domaines de la gestion des associations;

b) la difficulté évidente d'adapter la philosophie organisationnelle visant à réaliser des rendements élevés à celle qui favoriserait la participation;

c) l'utilisation des ressources humaines et financières pour l'entretien et l'administration, qui ne cadre pas avec les objectifs des associations;

d) la mise au point du rôle de chacun dans les relations entre le personnel et les bénévoles;

e) la nécessité de planifier efficacement et d'avoir de bonnes méthodes et de bons outils d'évaluation.

5. *Commercialisation et publicité*

Deux grands domaines entreraient dans cette fonction:

a) service d'orientation offert aux organismes nationaux bénévoles dans le domaine de la commercialisation et de la publicité relatives à la participation aux sports;

b) collaboration au niveau de la commercialisation de la publicité avec les autres services fédéraux, les provinces et les organismes privés (tels que ParticipAction).

Fonctions de la Direction de Santé Canada

La possibilité d'accroître l'activité physique réside dans les avantages inhérents de l'activité et dans l'utilisation de l'activité comme un moyen de modifier les autres comportements.

Parmi les avantages les plus évidents, on retrouve la surveillance du poids, l'amélioration du rendement et de l'apparence du corps, la réduction du stress et de la tension et, plus important, la sensation globale de bien-être physique, mental et social.

Moins évident mais tout aussi important, la meilleure perspective de santé qui accompagne souvent un regain d'activité physique.

En étudiant la place occupée par l'activité physique chez les Canadiens, de nombreuses suggestions ont été apportées sur la façon dont les possibilités d'activité physique pourraient s'améliorer chaque jour.

Nombre d'organismes (gouvernementaux, commerciaux, industriels, bénévoles) ont un rôle à jouer pour garantir suffisamment d'occasions d'appliquer l'activité physique. De nombreux organismes peuvent s'assurer que les gens sont suffisamment au courant des bienfaits de l'activité physique, qu'il existe assez d'installations acceptables et que l'accès à ces dernières est facilité au maximum.

Cependant, l'individu reste le seul à décider s'il veut devenir physiquement plus actif.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient agir comme catalyseurs en suscitant la création d'occasions d'activité physique. Ils devraient prendre des initiatives qui accroîtraient l'intérêt pour l'activité physique et les chances d'en profiter. L'application directe des programmes est préférable aux niveaux local et personnel.

Le gouvernement fédéral joue un rôle unique et essentiel lorsqu'il renforce et relie la prise de conscience et la réaction des services de santé traditionnels en mesure de dispenser des services de conditionnement physique.

Santé Canada fonctionnerait de trois façons différentes:

1. comme coordinateur, avec les autres groupes concernés;

2. comme catalyseur;

Santé et loisirs

L'avenir

La Direction générale continuera à vanter les bienfaits de la santé et des loisirs physiques par tous les moyens possibles.

A cette fin, on propose que les fonctions du programme de la Santé et du Sport amateur soient modifiées afin de refléter les influences changeantes de la santé et des loisirs, dans la société, les opinions des autres ordres de gouvernement, et les exigences de la partie constituante des loisirs, représentées par les associations nationales dont l'activité est axée sur la condition physique et les loisirs.

Il est maintenant recommandé que Santé et Récréation Canada soit divisée en deux éléments distincts: Santé Canada et Récréation Canada. Les deux services utiliseront la main-d'oeuvre actuelle comme ressources dans le nouvel aménagement.

Fonctions de la Direction de Récréation Canada

Récréation Canada assumera ses deux principales fonctions dans les domaines de la liaison fédérale, en ce qui concerne les loisirs physiques, et le financement des associations nationales de loisirs, dans leurs entreprises nationales.

Le rôle que joue Récréation Canada dans le financement des loisirs ne sera, en fait, que le

prolongement du programme de financement actuel, administré par la Direction de Santé et Récréation Canada, à l'intention des associations nationales de loisirs, afin de réaliser les projets approuvés sur le plan national. Ce prolongement du financement des

ressources reflètera évidemment les vœux exprimés par les ministres provinciaux, en avril 1978, selon lesquels l'autorité fédérale doit cesser de financer les organismes et les entreprises qui ne sont pas de caractère national. Par conséquent, nous considérons que les organismes nationaux restants et leurs programmes bénéficieront de ressources relativement accrues.

Dans son rôle de liaison fédérale, la Direction de

Récréation Canada assumera également les

responsabilités suivantes:

1. assurer la liaison et la communication avec les ministères et les organismes fédéraux, avec les autres gouvernements et avec les organismes

nationaux et internationaux s'occupant de

loisirs;

2. encourager la planification collective et la collaboration entre les gouvernements, les

ministères et les organismes fédéraux;

3. être représentée au Comité des sous-ministres

sur le sport, les loisirs et la santé, au Conseil

interprovincial des sports et des loisirs et leur

apporter son aide, et assister le Secrétaire de

la conférence fédérale-provinciale des ministres

sur le sport, les loisirs et la santé;

4. diffuser des renseignements choisis relatifs aux

loisirs, de concert avec les centres

d'information actuels;

5. déterminer les organismes et associations qui

peuvent entreprendre des activités visant à

favoriser les loisirs et les encourager à adopter

les stratégies souhaitables pour une telle

promotion;

6. dresser une image détaillée des activités de

loisirs au niveau fédéral;

7. constater les besoins et entreprendre certaines

recherches axées sur les loisirs au niveau

national.

Le service de participation aux sports vise

essentiellement à "augmenter le nombre de Canadiens

qui font du sport amateur".

On a établi une série d'activités qui se regroupent en

cinq principales catégories:

1. Formation d'animateurs

La préoccupation première dans le domaine de

l'animation est la nécessité de former des

responsables ou des promoteurs. La meilleure façon

d'atteindre cet objectif consiste à agir aux niveaux

local et provincial. La Direction générale de la santé

et du sport amateur a bien reçu des Territoires du

Nord-Ouest leur présentation concernant «le besoin

d'obtenir l'aide du gouvernement fédéral dans le

domaine des animateurs» dans le Nord.

2. *Perfectionnement des aptitudes des participants*
Cette activité comporte trois importants projets:
a) Service d'orientation offert aux associations

nationales bénévoles dans le domaine des

en évidence les préoccupations des provinces et des organismes de loisirs en ce qui concerne la prise de conscience et les difficultés dans le domaine de la compétence, les responsabilités du financement et le double emploi des services. On continue d'encourager le personnel de la Direction générale à bien réagir dans ce domaine.

La structure des deux directions est demeurée sensiblement la même au cours des années. Sport Canada continue de jouer un rôle important dans la formation de sportifs de calibre national et international. En 1977, «Récréation Canada» est devenu «Santé et Récréation Canada» pour mieux préciser les objectifs de la Direction générale devant la manifestation croissante du besoin d'animation et de conseils dans le domaine de la santé, ainsi que pour réaffirmer son intérêt pour les loisirs physiques et sa responsabilité primaire dans ce domaine. Ce changement a causé une certaine inquiétude dans les secteurs des loisirs. L'idée que le public se fait de «Récréation Canada» comme «ministère fédéral de la Récréation», parut menacée. Cependant, le premier ministre a exposé clairement la position de la Direction générale, dans une lettre à l'Association canadienne des parcs et loisirs, en juin 1978: «Nous n'avons pas l'intention d'étendre le mandat de la Direction générale de la santé et du sport amateur au-delà des activités sportives et de la santé; néanmoins, la Direction générale étudiera les activités conformes à ses attributions, afin de déterminer s'il y a lieu d'en ajouter quelques-unes et d'en retrancher d'autres. Je suis tout à fait convaincu qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme de coordination des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux propres aux activités sportives et, par là même, aux loisirs. Nous avons entrepris, dans cette perspective, d'offrir l'aide et les autres services qui ont été suggérés lors de la conférence fédérale-provinciale sur le sport, la santé physique et les loisirs qui s'est déroulée le 13 avril 1978 à Montréal. De plus, je m'attends que la Direction générale, qui relève de M^{me} Campagnolo, communique avec les ministères et les organismes fédéraux afin de leur faire prendre conscience, à eux et aux provinces, du potentiel possible de leurs actions sur les services de loisirs.» Dans les mois qui suivirent, plusieurs réunions et discussions interministérielles eurent lieu. On avait mis

Direction générale de la santé et du sport amateur

Historique

La Loi sur la santé et le sport amateur a été adoptée en 1961, afin de «favoriser, promouvoir et développer la santé et le sport amateur au Canada», pour répondre aux pressions croissantes exercées par les citoyens préoccupés par le niveau de santé des Canadiens, le manque d'intérêt pour les sports et les loisirs et les piètres résultats des athlètes canadiens aux compétitions internationales.

Au début, la Direction générale de la santé et du sport amateur a poursuivi une double démarche en vue de remplir son mandat.

D'une part, il y avait le programme fédéral-provincial qui traitait des accords concernant le partage des frais et que la Direction de la santé et du sport amateur administrait.

D'autre part, il y avait des subventions offertes aux associations nationales de sports et loisirs, des bourses universitaires et des fonds de recherche, principalement administrés par le Conseil consultatif national de la santé et du sport amateur.

Au cours des premières années, de 1961 à 1968, le gouvernement fédéral réagissait aux propositions de l'extérieur plutôt qu'il n'entreprenait directement les programmes.

En 1969, on a eu recours à une entreprise de conseillers pour étudier les loisirs, la santé et le sport amateur au Canada.

Les résultats ont donné lieu à la création de deux directions distinctes, Sport et Récréation, au sein de la Direction générale de la santé et du sport amateur, en 1971. La réaction des secteurs public et privé fut extrêmement favorable.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'alors, M. John Munro, déclara:

«La Direction de Sport Canada s'occupera essentiellement de la participation à des sports de compétition, organisés aux niveaux national et international. La Direction de la récréation fera de même quant à la participation aux loisirs, aux activités de loisirs physiques, à la recherche, à la réunion des données d'information, aux activités de coordination des divers ministères et des organismes universitaires, provinciaux, municipaux et civiques travaillant dans le domaine des loisirs.

Le mandat

«En effet, la préoccupation à l'égard du sport (de compétition) rejette les loisirs physiques dans l'ombre. La création de cette division modifiera la situation. Les deux services concentreront leurs efforts sur les diverses activités pour garantir que nos objectifs généraux soient atteints. Ils s'intéresseront aux bienfaits de la forme physique acquise par la pratique du sport et de saines activités physiques.»

«Les Canadiens ont besoin de loisirs dynamiques pour atteindre à une condition physique et mentale optimale et pour faire face aux contraintes et aux tensions de la vie moderne. Grâce à un mode de vie aussi actif, les gens seront sensibilisés à leurs propres bien-être et joie de vivre et connaîtront réellement la joie de l'effort.

Les loisirs mettant l'accent sur l'activité physique doivent être considérés comme le mandat fondamental de la Direction générale de la santé et du sport amateur.» (Extraits d'une lettre présentée par l'Association canadienne pour la santé, l'éducation physique et la récréation.)

La Loi sur la santé et le sport amateur précise que la Direction générale doit «favoriser, promouvoir et développer la santé et le sport amateur au Canada». A cette fin, la Direction générale de la santé et du sport amateur s'est fixé trois principaux objectifs:

1. former des athlètes de haut calibre et développer le sport aux niveaux national et international,
2. aider les organismes nationaux et les gouvernements provinciaux à favoriser la participation des Canadiens au sport amateur, aider à promouvoir la santé, l'enseignement et les loisirs en favorisant la prise de conscience et l'intérêt à l'égard de la forme physique, et en augmentant les possibilités d'offrir des programmes de conditionnement physique.

On admet que chacun de ces trois objectifs présente des intérêts et des éléments constitutifs uniques en leur genre.

Ensemble, ils constituent la ligne de conduite de la Direction générale en vue d'atteindre ses premiers

réclame la suprématie dans le domaine des loisirs. L'exposé des responsabilités, dans le domaine des loisirs, présentée par les provinces, énonce ce qui suit: «Nous rappelons que les loisirs, tout comme d'autres services sociaux, au Canada, sont de compétence provinciale. Chaque province doit pouvoir établir ses propres objectifs et fixer ses priorités dans les activités qu'elle poursuit et dans les programmes qu'elle met sur pied pour atteindre ces objectifs». Cependant, on ne revendique pas la seule compétence, et l'on reconnaît que l'administration fédérale a un rôle à jouer dans les questions d'importance nationale et internationale, ainsi que dans l'établissement, de concert avec les provinces, de normes de base pour les services de loisirs, dans le cadre des objectifs provinciaux.

Un communiqué émis conjointement par le ministre fédéral et les ministres provinciaux responsables de la santé, des loisirs et du sport, à la clôture de la conférence d'avril 1978, précisait que «la responsabilité première des loisirs incombe aux administrations provinciales» et que l'administration fédérale «a l'intention de se retirer graduellement du domaine des loisirs. Lorsque des cas particuliers exigeront l'aide fédérale, des consultations seront tenues avec les provinces». En réclamant la souveraineté dans le domaine des loisirs, les provinces ont accepté une responsabilité considérable. La coordination des responsabilités des ministères et organismes de loisirs, tant au niveau provincial que fédéral, constitue un problème permanent et urgent, en particulier pour les groupes et les personnes qui demandent de l'aide à leur gouvernement provincial. En général, la population s'adresse au ministère des loisirs de sa province pour obtenir des renseignements sur les facilités d'accès aux services de loisirs ou pour réclamer de l'aide, mais il faudra améliorer les lois pour permettre à ces ministères de remplir avec toute l'efficacité voulue, leur fonction de coordination.

Organismes nationaux

Les organismes nationaux ont pour principale responsabilité d'intégrer les efforts de leurs groupes affiliés aux niveaux provincial et local, de mettre au

point des objectifs nationaux, d'étudier les questions d'importance nationale, de contribuer, par leur appui et leur orientation, à leur règlement, et d'établir des plans et des cadres permettant d'atteindre les objectifs nationaux. Cela suppose, dans bien des cas, un siège social, des publications, des dépenses de voyage, des conférences et le financement de colloques et d'ateliers de formation en techniques d'animation. L'administration fédérale a le devoir d'appuyer constamment et sans réserve, les organismes nationaux de santé et de loisirs. Les loisirs constituent un secteur de financement traditionnellement fédéral et il continuera d'en être ainsi.

Administration fédérale

La question de savoir si les loisirs physiques doivent, ou non, être assimilés à une fonction de l'administration fédérale, est purement théorique. On attribue à nombre de ministères et organismes un minimum de participation dans le domaine des loisirs, à l'intention des détenus des pénitenciers fédéraux, jusqu'à l'entretien des sentiers, dans les parcs nationaux, et à la sécurité des visiteurs qui utilisent les innombrables ressources qu'ils renferment. C'est la Direction générale de la santé et du sport amateur, par l'intermédiaire de Santé et Récréation Canada, qui illustre le mieux le rôle et l'intérêt de l'administration fédérale sur le plan des loisirs physiques, puisque dans l'année financière en cours, elle a versé la somme totale de 5.5 millions de dollars à une foule d'associations et d'organismes.

efforts conjugués d'une multitude de groupes d'intérêt, d'organismes et d'institutions, qu'encourageant, soutiennent et, au besoin, complètent les services de loisirs municipaux et d'autres organismes publics, y compris les établissements scolaires, les bibliothèques et les musées.

C'est le fruit du travail de centaines d'animateurs communautaires bénévoles, œuvrant dans le cadre d'organismes de bénévoles au service de la collectivité.

Administration municipale

Conscientes du fait que le temps libre peut constituer tout autant un obstacle qu'une possibilité, la plupart des municipalités ont adopté le principe de base selon lequel les administrations publiques doivent partager les responsabilités rattachées à la fourniture d'installations et de services pour les loisirs.

En effet, tout en reconnaissant que les loisirs sont l'affaire personnelle et la responsabilité de chacun, on admet que peu de personnes jouissent d'une complète indépendance en cette matière. La satisfaction des besoins en loisirs exige non seulement l'effort individuel de chacun, mais aussi des échanges dans le cadre de divers groupes, et l'appui des organismes municipaux. L'objectif ultime de l'administration publique est d'assurer une répartition juste et équitable des services, compte tenu des ressources financières. Les difficultés auxquelles se heurtent les services de loisirs municipaux se retrouvent partout au Canada:

1. Les fonds ne sont pas suffisants pour répondre à la demande de services.
2. Les paliers supérieurs de gouvernement n'ont pas, jusqu'ici daigné reconnaître que le rôle principal, dans le secteur public, revient aux services de loisirs municipaux, qu'on ignore dans bien des cas, en traitant directement avec les groupes communautaires pour les questions de financement ou de mise sur pied de programmes ou de services.
3. Les attributions des services de loisirs municipaux ne sont pas assez étendues pour qu'on puisse coordonner les activités de certains autres organismes gouvernementaux locaux s'occupant de loisirs. Aussi n'est-on pas en mesure de mobiliser les ressources

4. Les administrations publiques fédérale et provinciales doivent établir des mécanismes et des centres de coordination pour les services d'aide aux loisirs, afin de diminuer la confusion qui règne dans les demandes de subventions et autres formes d'aide fournie par les ordres supérieurs de gouvernement.
5. On s'interroge sur le rôle fondamental qui devrait être réservé aux services de loisirs municipaux. La mise sur pied de programmes leur revient-elle principalement et directement, ou doivent-ils surtout fournir les moyens et faire office de catalyseur?

Organismes provinciaux et groupes d'intérêt

Il existe une foule d'organismes communautaires et de groupes d'intérêt d'importance provinciale. Il s'agit, en majeure partie, de fédérations ou de représentants d'organismes locaux, ou provinciaux, représentés au niveau local par des groupes affiliés. Leur rôle consiste à favoriser, soutenir, stimuler et représenter les intérêts locaux au niveau provincial, et dans certains cas, à les ordonner et à les contrôler. Ils jouent un rôle capital en intégrant les intérêts locaux à l'échelle provinciale et en les rattachant à ceux des organismes nationaux. Ils servent également d'agent de liaison dans la promotion des objectifs des organismes nationaux.

Administrations provinciales et territoriales

Le rôle fondamental de la province ou du territoire est d'aider les collectivités et les organismes qui les représentent, en leur fournissant, par l'intermédiaire des administrations municipales et des organismes provinciaux, l'aide financière et technique, y compris des services de consultation, de l'équipement et des ressources en formation d'animateurs afin de mettre en valeur les ressources et les occasions à leur disposition sur le plan des loisirs.

Au cours des délibérations de la Conférence nationale des ministres provinciaux responsables des loisirs (avril 1978), les provinces et les territoires ont

Clarification des rôles

Notre société, axée jusqu'ici sur le travail, est en train de se transformer en une société où les citoyens ont de plus en plus le moyen d'équilibrer leur vie grâce à des «expériences enrichissantes vécues pendant les heures libres». Ces expériences devraient apporter un plus grand sentiment de satisfaction et d'accomplissement. Que ce soit individuellement ou dans le cadre de la famille, d'une Église, d'un organisme communautaire, d'un cercle sportif ou d'un autre groupe, c'est dans une forme quelconque de loisirs que les Canadiens vivent un grand nombre de ces expériences, source d'équilibre.

La nature et la qualité des loisirs déterminent, dans une grande mesure, la nature et la qualité du mode de vie. Les valeurs qu'inculquent les loisirs reflètent le système de valeurs, individuel et collectif. Les loisirs sont d'abord et avant tout une affaire personnelle. Leur valeur réside dans l'importance qu'ils représentent pour chacun et dans l'enrichissement de la vie communautaire résultant d'expériences partagées et de la mise en commun des talents d'animation dans un esprit de désintéressement. Le plaisir est un élément essentiel.

Mais il reste que les valeurs fondamentales inhérentes aux loisirs, celles qui apportent un sentiment de profondeur et d'accomplissement, sont le maintien et l'amélioration du bien-être physique, les bienfaits thérapeutiques apportés à la santé mentale, l'enrichissement de la personnalité et l'adaptation sociale. Les loisirs nous permettent également de mettre en valeur nos aptitudes et notre jugement, aiguisent notre curiosité intellectuelle et nous valorisent. La personne est la carte-maîtresse. Pour tirer profit des loisirs, le participant doit être aussi déterminé que possible. Les paliers supérieurs de gouvernement ainsi que les organismes d'importance nationale et provinciale qui se vouent à la cause des loisirs doivent veiller à ce que cette conception s'établisse solidement. Ce principe est énoncé clairement par le Conseil des présidents d'associations de loisirs de l'Ontario: «... aider le participant et veiller sur lui, en intervenant à son niveau. Le citoyen canadien est

incité à planifier et à organiser lui-même ses loisirs». La reconnaissance de ce principe par tous les intéressés contribuera fortement à raffermir la détermination des organismes et à réduire la dépendance vis-à-vis de l'administration publique pour la mise sur pied de programmes de loisirs. Ces vues correspondent à la nécessité, pour l'administration publique, de consacrer ses programmes aux services essentiels que les citoyens ne peuvent mettre sur pied eux-mêmes. La situation actuelle exige un contrôle des dépenses non essentielles et le maintien des taxes au niveau le plus bas possible.

La personne
Chacun devrait faire preuve de la plus grande détermination possible sur le plan de la participation à des activités de loisirs. Cela suppose, non seulement la mise en valeur et l'exercice de ses aptitudes et de son jugement, mais aussi la mise en commun de ses talents d'animation et sa collaboration bénévole dans la création, l'expansion et le maintien de groupes autonomes.

Organismes communautaires et groupes d'intérêt
La démocratie se construit à partir de la base. L'initiative et les efforts mutuels au niveau local en constituent les assises et devraient être la base de l'essor des loisirs au Canada. Le but que devraient viser tous les paliers de gouvernement et tous les organismes qui offrent une direction et un soutien, devrait être d'accroître la capacité d'initiative. On s'attend que tous les ordres de gouvernements favorisent, par l'intermédiaire d'animateurs bénévoles, la mise sur pied de groupes municipaux, provinciaux, nationaux et autres, et leur viennent en aide, mais non qu'ils exercent une autorité ou un contrôle. Des organismes de bénévoles se sont déclarés convaincus qu'ils sont, souvent, dans une meilleure position que l'administration publique pour organiser les loisirs. En effet, étant plus près des citoyens, ils sont mieux en mesure de répondre à leurs besoins et à leurs aspirations, à condition qu'ils puissent disposer des ressources de soutien essentielles. Les loisirs communautaires sont le résultat des

La nature, la portée et l'objectif des loisirs au niveau national

Parmi les descriptions qu'on a données jusqu'ici de la portée et de l'objet des loisirs, une seule a reçu une consécration nationale, et c'est celle que renferme une résolution proposée à l'occasion de la Première Conférence des ministres provinciaux responsables des loisirs, en 1974:

PAR CONSÉQUENT, la conférence accepte le fait que les loisirs constituent un service social, tout comme la santé et l'enseignement, et qu'ils devraient avoir pour objectifs:

- a) de favoriser le développement de la personne et de la collectivité,
- b) de relever la qualité de vie, et
- c) d'améliorer les rapports sociaux.

La santé et l'enseignement constituent depuis longtemps un objectif national. Mais qu'en est-il des loisirs?

La province de l'Ontario formule les observations suivantes sur la question:

«En adoptant une méthode organisationnelle centralisée à l'égard de la santé et de l'enseignement, le Canada s'est doté d'un régime hospitalier et d'un système d'hygiène scolaire complexes et coûteux, qui risquent d'aller à l'encontre des besoins élémentaires de la personne sur les plans de la santé et de la formation. Divers projets visant à rendre ces prétendus régimes de soins plus compatibles avec les besoins de la personne à l'origine de leur mise sur pied, sont en cours, et, dans ces circonstances, il serait regrettable de ruiner les chances de succès des loisirs au Canada en adoptant la même formule.»

Commentaires sur un document de travail intitulé: «Vers une politique nationale des loisirs», fait par le ministère de la Culture et des Loisirs de l'Ontario, août 1978.

Est-il trop simple de prétendre que le temps libre, c'est le temps dont on peut disposer librement, c'est-à-dire les moments où l'on peut faire ce qui nous plaît?

Santé

La définition de la santé, considérée dans le cadre du mandat de la Direction générale de la santé et du sport amateur, comme un état physique, est jugée trop étroite. Ce sens étroit mène, allégué-t-on, à une interprétation du mandat tout aussi étroite et inacceptable.

Les Règlements sur la santé et le sport amateur (C.P. 1962-920) définissent la santé comme «l'état qui permet à tout individu d'agir de son mieux au double point de vue physique et mental».

La santé a également été perçue comme un concept social dans nombre de discussions qui se sont déroulées et dans nombre des mémoires qui ont été présentés.

La définition suivante, plus large, établit un rapport avec les loisirs:

«un état qui permet à un individu d'agir de son mieux aux points de vue physique, mental et social».

Le rapport entre le temps libre, les loisirs et la santé physique peut être illustré par le slogan suivant utilisé par le gouvernement fédéral au début des années 1950:

temps libre: l'occasion
loisirs: l'instrument

santé physique: l'objectif.

Le sous-ministre de la Culture et de la Jeunesse de la Saskatchewan estime, en outre, que la «santé, comme elle est définie ici, est l'objectif visé par chacun de nous lorsque nous nous adonnons aux loisirs. Le mandat consiste à offrir des occasions diversifiées de participation sur les plans physique, social et mental. Par conséquent, le mandat n'est pas la santé mais la facilité d'accès aux loisirs».

Loisirs physiques

«Loisirs physiques» est le terme utilisé pour décrire les expériences découlant d'activités sportives ou d'autres activités physiques accomplies pour le plaisir et pas seulement à des fins de compétition, qui exigent des efforts physiques et qui contribuent à améliorer le bien-être physique.

Objectifs au niveau national

- Sur un plan plus positif, on observe que les mêmes objectifs, clairement définis, reviennent sans cesse. Envisagés individuellement, ces objectifs peuvent paraître simplistes, mais collectivement ils représentent un ensemble de tâches exigeant des pourparlers complexes, des consultations multilatérales et, par-dessus tout, une attitude et des vues empreintes d'un esprit de collaboration.
- La concrétisation de ces objectifs signifierait que nous avons franchi les obstacles qui empêchent la mise sur pied d'un programme national efficace.
1. Définition des termes: récréation, loisirs, temps libre, santé, loisirs physiques;
 2. description plus simple de la nature, de la portée et de l'objectif des loisirs sur le plan national;
 3. clarification plus poussée des rôles de la personne, des organismes et de tous les ordres de gouvernement;
 4. mise au point, à tous les niveaux de l'administration publique, de déclarations de principes sans équivoque sur les loisirs;
 5. mise en place de mécanismes destinés à faciliter la consultation, la coordination et la collaboration;
 6. établissement d'un système de financement et de procédures appropriées;
 7. élargissement du cadre des programmes de recherche sur la santé et les loisirs et des méthodes de financement;
 8. amélioration de l'aide technique et des services de consultation dans la mise au point de nouveaux instruments de sensibilisation;
 9. mise sur pied de programmes séduisants et de possibilités d'initiative à l'intention de groupes spécifiques particuliers, comme les handicapés, les autochtones, etc.;
 10. révision éventuelle des lois.

Définition des termes

1. Loisirs

On a exprimé de fortes réserves sur la définition «étriquée» utilisée par la Direction générale de la santé et du sport amateur, qui assimile les *loisirs* à l'*activité physique*. Cette définition est souvent perçue, à tort, comme «la définition de l'administration fédérale» et elle est contestée dans tous les milieux.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, dans une présentation datée du 30 août 1978 et signée par le commissaire S. M. Hodgson, propose une définition simple, comme: «des activités accomplies pendant les heures libres et qui apportent à ceux qui s'y adonnent, un sentiment de plaisir, de satisfaction et d'accomplissement».

Pour M^{me} Liz Dowdeswell, sous-ministre de la Culture et de la Jeunesse de la Saskatchewan, les loisirs représentent «l'ensemble de toutes les expériences positives dans lesquelles on s'engage pendant ses heures libres pour répondre à des besoins fondamentaux» ou, plus succinctement défini: «des expériences enrichissantes vécues pendant ses heures libres».

M^{me} Dowdeswell va plus loin, et dit que les loisirs physiques «n'ont pas pour unique fin d'améliorer le bien-être physique. Ils ont certainement d'autres buts, facilement décelables, comme le plaisir, l'épanouissement social et la détente mentale». Les loisirs sont couramment assimilés à une activité. Dans l'esprit de nombreux Canadiens qui ont présenté des mémoires sur la question, ce n'est pas l'activité elle-même, mais la satisfaction qu'on retire de la participation à une gamme diversifiée d'activités, qui est l'essence des loisirs.

Ne pourrait-on pas, de ce fait, définir les loisirs de la façon suivante: «une expérience enrichissante répondant à des besoins essentiels sur le plan social, psychologique et physiologique, grâce à une participation, active ou passive, à des occupations, principalement pendant les heures libres»?

Temps libre

Aucune définition du «temps libre» ne fera jamais l'unanimité. Le terme a reçu diverses définitions, et fait, depuis longtemps, l'objet de controverses et d'analyses.

propres aux activités sportives et, par là même, aux loisirs.»

Il ressort des réunions sur le projet de discussion

qu'il existe une confusion à l'égard des objectifs et des

priorités aux trois paliers fédéral, provincial et

municipal, à savoir: les disparités régionales; les

programmes inflexibles imposés d'en haut par les

gouvernements supérieurs et leur manque de

concordance avec les besoins régionaux et locaux; des

relations insuffisantes entre le secteur public et les

groupes bénévoles; les difficultés d'urbanisation; un

financement insuffisant et trop rigide; le rythme

perturbateur des changements sociaux; les restrictions

économiques croissantes; l'intrusion du gouvernement

fédéral bien perçue dans les priorités provinciales et

locales, et, dans certaines provinces, l'appui incertain

dans les relations provinciales-municipales.

Nous avons loué certains programmes à tous les

niveaux administratifs.

Aucun n'a échappé à la critique.

La situation actuelle résulte d'une combinaison de

facteurs: incertitude et conflits de compétence; faible

interaction entre les gouvernements et au sein de

chacun d'entre eux, à tous les niveaux, qui se

caractérise par un manque de consultation et de

communication; un mandat fédéral mal défini à l'égard

des loisirs; et, de la part des autorités supérieures, le

manque de considération et d'appui des services

municipaux des loisirs comme services primaires dans

le secteur public.

C'est peut-être M^{me} Grace McCarthy, de la

Colombie-Britannique, qui a le mieux exposé la

situation, par la série de questions présentées dans sa

réponse du 8 août 1978 au document de travail sur les

loisirs.

«Quel est le niveau approprié des possibilités de

loisirs?

«Ce niveau doit-il varier d'une région ou d'un groupe

social à l'autre?

«Si une localité décide de consacrer tout son budget

aux égouts seulement, revient-il au niveau administratif

supérieur de subventionner ses possibilités de loisirs

par souci d'équité?

«Quels rôles particuliers le secteur privé peut-il jouer

pour atteindre les objectifs nationaux de loisirs?

«Pour quelles raisons les gouvernements supérieurs

créent-ils des programmes supplémentaires

«particuliers non entièrement appliqués»? »

«Comment peut-on définir les rôles de

«collaborateur» et de «catalyseur» de manière qu'ils

soient censés assurer la contribution que vous en

attendez?

«Dans quelle mesure s'impose une nouvelle

législation dans le secteur des loisirs? Existe-t-il des

modèles utiles qui pourraient contribuer à cette

discussion?»

Dans cette situation équivoque, il n'y a aucune base

commune permettant d'établir l'interaction entre les

secteurs des loisirs (public, bénévole, privé, industriel

et commercial).

La plupart des éléments essentiels d'une méthode

d'envergure nationale sont présents, mais la

consultation, la coopération et la coordination font

défaut. Jusqu'à présent, la contribution des loisirs au

développement social demeure incomplète et c'est la

dimension sociale de la nation qui s'en ressent.

Préoccupations nationales

La première phase de préparation du Document de travail a donc fait ressortir une prise de conscience et une préoccupation croissantes à l'égard des difficultés fondamentales qui ont gêné l'évolution d'une politique canadienne des loisirs.

Peu de ces problèmes sont nouveaux.

Au cours de la dernière décennie, ils ont été reconnus dans une variété de rapports, de conférences et de documents.

Mais on n'a jamais accumulé de témoignages d'une prise de conscience et d'une préoccupation aussi étendues, conjuguées avec la vague de demandes d'orientation et de politique nationale applicable.

Dans la lettre susmentionnée du 13 septembre, M^{me} Liz Dowdeswell reconnaît « la nécessité pour les provinces de définir une politique des loisirs et un programme à long terme. Mais nous suggérons que cela se fasse aux trois paliers administratifs. Nous croyons qu'une politique nationale doit être établie, afin d'assurer la conformité avec les attentes des Canadiens, et que les provinces ne doivent pas essayer d'intégrer leurs principes à une politique « nationale » ou « fédérale » prédéterminée ».

Dans une lettre récente adressée au président de l'Association canadienne des parcs et des loisirs, le premier ministre écrivait: « Je crois que les services des loisirs ne relèvent pas de la compétence d'un seul gouvernement. Les loisirs constituent une activité très personnelle qui doit être reconnue, respectée et encouragée comme tous les autres besoins sociaux fondamentaux. Aucune autorité ne peut dispenser tous les services de loisirs exigés par les Canadiens, et aucune autorité ne peut se révéler efficace sans agir dans le domaine des loisirs.

« Nous n'avons pas l'intention d'étendre le mandat de la Direction générale de la santé et du sport amateur au-delà des activités sportives et de la santé; néanmoins, la Direction générale étudiera les activités conformes à ses attributions, afin de déterminer s'il y a lieu d'en ajouter quelques-unes et d'en retrancher d'autres.

« Je suis tout à fait convaincu qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme de coordination des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux

diffusés dans les provinces, il est essentiel d'établir un système direct de communication et d'information entre le gouvernement central et les ministères provinciaux responsables. »

Dans une lettre datée du 22 août 1978, M. Bob Banman, ministre du Tourisme, des Loisirs et des Affaires culturelles du Manitoba déclare que « la province doit avoir la prérogative de déterminer la façon dont cet engagement doit se faire ».

M. Barrie Robb, directeur des loisirs du Yukon, suggère, dans une lettre adressée le 16 août 1978, à M. Bruce Rawson, sous-ministre de Santé et Bien-être social Canada que « comme il n'y a pas eu de discussions aux niveaux fédéral, provincial et municipal depuis 1972, il conviendrait peut-être d'en prévoir certaines pour très bientôt ».

M. Bob Banman, au nom du Manitoba, exprime son opposition: « L'organisation d'une conférence de trois paliers administratifs pourrait engendrer des difficultés inutiles et inopportunes. Aussi, nous croyons qu'il revient à la province de déterminer la méthode la plus appropriée de faire participer les municipalités ».

Certaines provinces ont reconnu que le gouvernement fédéral doit continuer de financer les organisations nationales.

D'après l'exposé de la Nouvelle-Écosse, « le ministère des Loisirs de cette province tient pour acquis que le financement des organisations nationales doit continuer à relever du gouvernement fédéral ».

Parallèlement, la lettre précitée de M^{me} Grace McCarthy maintient que « le gouvernement fédéral doit rester responsable du financement de tous les organismes de loisirs nationaux ».

2 Lettre de M. J. Allen Adair, ministre des Loisirs, des Parcs et de la Faune de l'Alberta, adressée à Mme Iona Campagnolo, le 4 septembre 1978.

Les organisations nationales engagées dans le domaine des loisirs ont été invitées à présenter leurs vues sur la question.

Il y a eu, au total, 165 exposés verbaux et écrits provenant de personnes, des gouvernements provinciaux et des conseils municipaux, ainsi que d'organisations provinciales et nationales.

Les éléments essentiels en ont été puisés et réunis dans un projet de discussion intitulé « Pour une politique nationale des loisirs », qui a par la suite été largement diffusé.

Un débat national sur la santé et les loisirs a donc été engagé par le gouvernement fédéral, conjointement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

« Le projet actuel (juin 1978) du Livre vert du gouvernement fédéral sur les loisirs, constituera un jalon important dans l'expansion des loisirs au Canada, et offrira un excellent cadre de référence pouvant susciter une discussion fructueuse sur la question. »

Réponse du ministère de la Culture et des Loisirs de l'Ontario (août 1978) au projet de discussion intitulé « Pour une politique nationale des loisirs ». L'Alberta exprima les mêmes idées, partagées par beaucoup d'autres, y compris le ministre d'État à la Santé et au Sport amateur : « L'élaboration unilatérale d'une politique nationale des loisirs par le gouvernement fédéral ne servira qu'à fragmenter l'évolution d'un système de loisirs efficace.² »

Dans une lettre à Mme Iona Campagnolo, le 8 août 1978, Mme Grace McCarthy, ministre du Secrétariat provincial et de l'Industrie du tourisme de la Colombie-Britannique, abonda dans le même sens : « Aucun palier de gouvernement ne peut définir unilatéralement une politique nationale des loisirs. » Les objectifs et recommandations énoncés dans ce document de travail ont, pour ainsi dire, reçu l'assentiment général.

Plusieurs provinces mirent en relief les divers principes fondamentaux du projet de discussion.

Dans la lettre susmentionnée, Mme Grace McCarthy affirme : « Il faut encourager l'autonomie des provinces et faire en sorte qu'elles dépendent moins de l'appui et du financement du gouvernement central. »

Dans une lettre à M. Peter Lesaux, sous-ministre adjoint à la Santé et au Sport amateur, le 13 septembre 1978, Mme Liz Dowdeswell, sous-ministre de la Culture et de la Jeunesse de la Saskatchewan, a demandé aux associations nationales « d'accepter de s'engager à mobiliser une partie de leurs fonds ». Elle a aussi défini les loisirs comme « un phénomène qui se développe de la base au sommet » et a proposé que « ce processus commence au niveau des collectivités » et que « l'on fixe un objectif national à cet égard, en tenant compte des besoins et des aspirations des Canadiens dans le monde des loisirs ».

Les provinces ont aussi fortement insisté sur l'aspect individuel des loisirs.

Dans sa réponse du mois d'août 1978, le ministre de l'Ontario souligne « le point de vue du participant » et demande que les loisirs soient axés sur « le participant » plutôt que sur « l'organisation ». Il poursuit en ces termes : « ... l'expérience des loisirs est orientée vers le participant; ce dernier doit être encouragé à poursuivre des activités ludiques dans les limites de son milieu et de ses ressources, que ce soit seul, en famille, avec des amis, dans un groupe bénévole ou dans certains établissements communautaires. »

La Saskatchewan avance que « les loisirs constituent une activité très personnelle et que c'est en tenant compte de ce principe fondamental des besoins et des aspirations de l'individu qu'une politique des loisirs doit être définie ».

Il a sans cesse été fait mention que « les provinces jouaient un rôle essentiel et qu'elles étaient les premières responsables en matière de loisirs ». L'exposé de la Nouvelle-Écosse, en date du 7 septembre 1978, laisse entendre que « le service des loisirs municipaux est le « principal agent du secteur public » et nous prévient que « l'intervention directe du gouvernement fédéral peut dans certains cas, jeter la confusion chez les municipalités qui travaillent actuellement dans un cadre particulier ». La province de l'Est a également ajouté : « Toutefois, si de nouveaux programmes doivent être créés au niveau national et

Introduction

L'objectif de ce Document de travail est d'établir un cadre cohérent de lignes directrices, de rôles, de stratégies et de structures fondamentales qui permettront, par la suite, de définir une politique nationale de la santé et des loisirs.

Voici les principes d'une telle politique:

1. Le bénévolat est indispensable.
2. Les organismes les plus proches de la population peuvent assurer de meilleurs services de loisirs.
3. La responsabilité collective des gouvernements doit être de renforcer ces organismes.

Si l'on veut établir une politique nationale, il est impératif que les méthodes, à tous les paliers de gouvernement, soient ordonnées, concertées et coordonnées.

Le gouvernement fédéral assume le rôle d'appui des gouvernements provinciaux, de sorte que ces derniers puissent mieux être en mesure de soutenir et de renforcer les pouvoirs des autorités municipales et des organismes bénévoles, afin de stimuler, de mettre sur pied et de favoriser l'expansion des loisirs communautaires.

Dans ce cadre de référence, nous avons déterminé certaines lignes de conduite fédérales essentielles, qui peuvent influencer sur la santé et les loisirs. De plus, nous avons établi et proposé un mécanisme de consultation.

Une meilleure coordination des mesures du gouvernement fédéral en ce domaine ne peut être qu'à l'avantage des provinces et de leurs municipalités constituantes. Une meilleure coordination et une plus grande communication entraîneront des relations plus fructueuses entre les gouvernements et au sein de chacun d'entre eux. Certains «groupes visés» au sein de la population canadienne continueront de recevoir une aide «particulière». On pourra mieux délimiter les principaux champs de responsabilité des gouvernements.

En cette période de restrictions financières, il est encore plus urgent de mieux utiliser les ressources actuelles pour éviter les doubles emplois et mieux profiter des sommes investies dans ces deux secteurs

de la santé et des loisirs.

La politique nationale ne deviendra réalité que dans la mesure où les responsables, à tous les paliers de gouvernement, s'entendront pour confirmer les lignes directrices, les méthodes et les objectifs complémentaires à atteindre.

«De l'avis général, au ministère, il est essentiel et impérieux de définir une politique nationale des loisirs. Nous croyons également qu'il y a lieu de louer la façon par laquelle le gouvernement fédéral définit sa politique.

«Trop souvent, ce sont des cadres supérieurs du gouvernement qui imposent arbitrairement ce genre de mesures, qui touchent la majorité des Canadiens. Le résultat final de la participation des divers ministères provinciaux sera non seulement plus satisfaisant, mais correspondra davantage aux vues du public en général et des personnes participant à la diffusion de programmes de loisirs au niveau communautaire.»

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse /

Reconnaissant le besoin pressant d'une consultation et d'une entente bilatérales, le ministre d'État à la Santé et au Sport amateur a commencé, en janvier 1978, à rassembler toutes les données correspondantes, au niveau national. Un comité de fonctionnaires représentant toutes les régions du pays a été formé. On a compilé et analysé les ressources disponibles, y compris les documents et procès-verbaux des conférences nationales et internationales et des réunions nationales des ministres provinciaux responsables des loisirs. Des réunions ont eu lieu dans les capitales de chaque province et de chaque territoire, au cours desquelles on a fait appel à la plus grande collaboration possible des gouvernements provinciaux, des organismes communautaires, des services de loisirs municipaux et des personnes intéressées.

¹ Ministère des Loisirs de la Nouvelle-Écosse, exposé (7 septembre 1978) en réponse au projet de discussion «Pour une politique nationale des loisirs», en date du 30 juin 1978, de la Direction générale de la santé et du sport amateur.

Invitation à une discussion nationale de la santé et de la récréation physiques au Canada

Déclaration du ministre

Au Canada, la récréation constitue un ensemble hétéroclite. Elle recouvre une gamme étendue d'activités allant des arts à la zoologie.

Aucun organisme centralisateur ne recouvre la grande diversité d'activités entreprises aux niveaux local, régional, provincial et national.

Aucun organisme, gouvernemental ou privé, ne peut prétendre aux pleins pouvoirs dans le domaine des loisirs tels qu'ils sont définis dans leurs nombreuses formes, à savoir, les loisirs purs, les loisirs physiques et culturels, les passe-temps, les jeux et ainsi de suite.

Les loisirs peuvent correspondre à des activités mentales comme à des activités physiques, ou encore aux deux à la fois.

Organismes bénévoles, individus et gouvernements, tous sont engagés dans ce domaine.

Force nous est de réunir ces nombreux éléments dans un ensemble normal, qui ne laisse pas place à la dispersion et au double emploi de programmes.

Le bon sens l'indique et la situation économique l'impose.

En suscitant la discussion sur les questions de santé et de loisirs, la Direction générale de la santé et du sport amateur joue simplement un rôle de catalyseur.

Ses pouvoirs et sa participation à ce titre sont limités. En fait, le terme «loisirs» ne figure nulle part dans la Loi sur la santé et le sport amateur.

Le Parlement m'a confié le mandat «d'encourager, de promouvoir et de développer la santé et le sport amateur».

La participation aux loisirs physiques* constitue un corollaire de ce mandat.

A la suite de l'étude actuelle des loisirs, la Direction générale est disposée à apporter certaines modifications internes, lesquelles devraient permettre de redéfinir et de préciser notre rôle et d'examiner minutieusement notre mandat.

Cette étude nous aidera aussi à mieux faire connaître aux autres autorités en matière de loisirs, les idées des personnes, l'attitude des organismes et des autorités provinciales et municipales dans ce domaine.

* D'oresnavant, dans le présent document, les termes «loisirs physiques» et «récréation» pourront être employés comme synonymes.

La Direction générale n'a pas d'intention

interventionniste. Elle entend seulement agir en tant qu'organisme centralisateur où se feraient entendre les divers commentaires sur l'état des loisirs physiques au Canada.

Et elle est prête à jouer ce rôle avec le consentement des provinces et des organismes de loisirs.

Nous ne suggérons pas une politique nationale définitive de la santé et des loisirs. Nous espérons seulement collaborer pour atteindre cet objectif. Nous pouvons, néanmoins, servir de pivot en vue d'encourager et de stimuler la discussion future.

Le gouvernement fédéral est depuis longtemps conscient de la nécessité de coordonner les solutions en matière de loisirs.

En fait, récemment, un comité directeur interministériel spécial a examiné les relations existant entre les programmes fédéraux de «loisirs, des parcs et du tourisme».

Divers services ministériels agissent conjointement en vue d'évaluer la participation du gouvernement fédéral, de découvrir et d'éliminer les aspects conflictuels et le double emploi des programmes.

Quelqu'un a suggéré la création d'un répertoire de tous les programmes de loisirs entrepris par la multitude d'organismes fédéraux engagés d'une façon ou d'une autre dans ce domaine.

Ce répertoire serait compilé, distribué et remis à jour régulièrement.

Les vues exprimées dans ce Document de travail ne doivent donc pas être admises comme dogmes ou paroles d'évangile. Elles traduisent les idées exprimées actuellement dans les provinces, les organismes bénévoles, et par les personnes intéressées, les municipalités et le gouvernement fédéral.

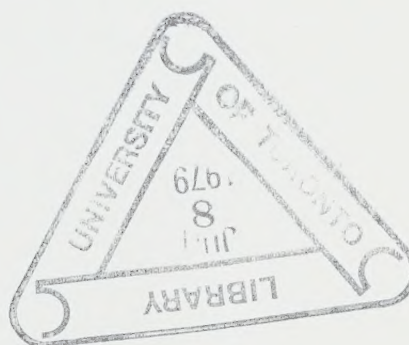
Elles visent uniquement à favoriser un débat national afin d'en arriver à un consensus sur les loisirs physiques et la santé au Canada.

Iona Campagnolo
Ministre d'Etat
Santé et Sport amateur

ISBN 0-662-50270-1

No de cat. H 93-47/1979

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1979



Pour une politique nationale de la santé et de la récréation

Un document de travail

Ministre d'Etat à la Santé et au Sport amateur

Pour une
politique nationale
de la santé
et de la récréation

Iona Campagnolo
Ministre d'Etat
Santé et Sport amateur

